ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Truger, Achim

Research Report

Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung sinnvoll, einfache Rückkehr zur alten Regelung nicht überzeugend

ifso expertise, No. 13

Provided in Cooperation with:
University of Duisburg-Essen, Institute for Socioeconomics (ifso)

Suggested Citation: Truger, Achim (2021) : Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung sinnvoll, einfache Rückkehr zur alten Regelung nicht überzeugend, ifso expertise, No. 13, Universität Duisburg-Essen, Institut für Sozioökonomie (ifso), Duisburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/271595

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ifso institut für sozioökonomie

Achim Truger

Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung sinnvoll, einfache Rückkehr zur alten Regelung nicht überzeugend

Stellungnahme für die schriftliche Anhörung

zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE betreffend des Gesetzes zur Änderung der Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelung zur Schuldenbremse), Drucksache 20/4130

uni-due.de/soziooekonomie/expertise

ifso expertise

2021 no.13

Duisburg, 31. März 2021

Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung sinnvoll, einfache Rückkehr zur alten Regelung nicht überzeugend

Stellungnahme

für die schriftliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
betreffend Gesetz zur Änderung des Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen
(Aufhebung der Regelung zur Schuldenbremse),
Drucksache 20/4130

von

Prof. Dr. Achim Truger
Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen
Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung[1]

1. Einleitung und Zusammenfassung

Der Antrag fordert die Aufhebung der gegenwärtigen Regelung zur Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung und die Rückkehr zur bis 2011 existierenden Regelung der Nettokreditaufnahme. Begründet wird dies damit, dass sich die Schuldenbremse angesichts der Coronakrise als nicht praktikabel erwiesen habe und Maßnahmen zur Abwehr ökonomischer und sozialer Krisenfolgen erschwere.

Die grundsätzliche Kritik an der Schuldenbremse ist angesichts ihrer konzeptionellen Mängel gerechtfertigt (Abschnitt 2). Dass bis zur Krise 2020 die Probleme der Schuldenbremse nicht gravierend zu sein schienen, ist wesentlich durch den unerwartet schnellen und langen Aufschwung und die entsprechend gute Entwicklung der Steuereinnahmen zu erklären (Abschnitt 3). Dennoch wurden schon vor der Coronakrise die kritischen Stimmen lauter, die insbesondere eine investitionsorientierte Reform der Schuldenbremse forderten (Abschnitt 4). Eine simple Rückkehr zur alten Verfassungsnorm von 2011 würde jedoch die Probleme nicht lösen. Vielmehr müsste auch das Grundgesetz entsprechend angepasst werden. Zudem wären alternative Regelungen in der hessischen Landesverfassung denkbar. Unabhängig davon bedürfte es Änderungen des Ausführungsgesetzes (Abschnitt 5).

[1] Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

2. Grundsätzliche Kritik an der Schuldenbremse gerechtfertigt

Die ökonomische Diskussion um die deutsche Schuldenbremse hatte schon früh insgesamt mindestens vier Kritikpunkte identifiziert (Truger/Will 2012):

1. Die für die Bundesländer mit einer strukturellen Neuverschuldung von Null implizierte langfristige Schuldenstandsquote von 0% des BIP ist ökonomisch nicht zu rechtfertigen.

2. Die Schuldenbremse räumt der Finanzpolitik zu geringe konjunkturelle Spielräume ein: Aufgrund nur geringer Reagibilität bei Konjunkturabschwüngen und -aufschwüngen droht sie mittelfristig nicht einmal das volle Wirken der automatischen Stabilisatoren zuzulassen. Damit droht eine prozyklische Finanzpolitik, also eine krisenverschärfende Politik im Abschwung, während im Aufschwung spiegelbildlich zu große Spielräume gewährt werden. Diskretionäre, also über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung werden nur für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zugelassen.

3. Die Schuldenbremse verstößt gegen die „Goldene Regel der öffentlichen Investitionen“, wonach öffentliche (Netto-)Investitionen, die den öffentlichen Kapitalstock erhöhen und langfristig zu höherer Produktivität führen, aus Gründen der Generationengerechtigkeit durch Kredite finanziert werden sollten (Truger 2015).

4. Die Schuldenbremse kann im Übergangsprozess bei hohen Ausgangsdefiziten zudem durch eine stark restriktive Finanzpolitik mit negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen den Konsolidierungsprozess belasten.

3. Bisheriger „Erfolg“ der Schuldenbremse im Wesentlichen konjunkturbedingt

Die in Abschnitt 2 genannten ersten drei Kritikpunkte haben offensichtlich weiterhin Bestand. Vorübergehend mag es so ausgesehen haben, als ob der vierte mittlerweile ausgeräumt sei, weil die öffentlichen Haushalte insgesamt – aber auch in Hessen – den Übergang zur Schuldenbremse mit einer sehr deutlichen Reduktion der Verschuldung bis 2019 ohne gravierende Kürzungspolitik überstanden haben.

Allerdings waren es vor allem der schnelle, unerwartet kräftige und lang andauernde Aufschwung seit 2010 sowie die unerwartet günstige Zinsentwicklung die zu einer entscheidenden Entlastung der öffentlichen Haushalte geführt haben. Die Schuldenbremse musste in dieser Lage gar nicht greifen, weil aufgrund von immer wieder neuen positiven Überraschungen bei der Steuerschätzung zusätzliche Mittel zur Verfügung standen, die teilweise prozyklisch genutzt wurden (Rietzler/Truger 2019). Konkret für Hessen kommt hinzu, dass die Landesregierung mehrfach bestehende Spielräume außerhalb der Schuldenbremse ausgenutzt hat, insbesondere zur Verbesserung der Finanzlage der Kommunen über die WI-Bank.

In der Coronakrise kommt es nun zum ersten ernsthaften Test, ob die Schuldenbremse tatsächlich genug Spielräume für eine konjunkturgerechte Haushaltskonsolidierung ohne abrupte Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen lässt.

4. Wissenschaftliche und politische Kritik an Schuldenbremse wird lauter

In jüngerer Zeit wurde die Schuldenbremse auch gerade hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen selbst von Institutionen, die die Schuldenbremse stark befürwortet hatten, nicht mehr uneingeschränkt positiv gesehen. Weder im wissenschaftlichen Beirat beim BMWI noch im Sachverständigenrat gab es noch klare Mehrheitsverhältnisse bezüglich der Frage der Reformbedürftigkeit der Schuldenbremse (Wissenschaftlicher Beirat 2020; Schnabel/Truger 2019). Hinzu kommt die aktuelle internationale Debatte um eine andere Sicht der Staatsverschuldung angesichts anhaltend niedriger Zinssätze (Blanchard 2019).

Zudem zeigt eine aktuelle Umfrage des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (Blesse et al. 2021) unter Landtagsabgeordneten, dass mittlerweile eine Mehrheit unter ihnen eine Reform der Schuldenbremse unterstützt, die zu einer Ausnahme von Investitionen von der Schuldenbremse führt.

5. Einfache Rückkehr zur alten Regelung der Landesverfassung nicht überzeugend

So gerechtfertigt die Kritik an der Schuldenbremse damit grundsätzlich ist, so unklar bleibt doch, ob eine einfache Rückkehr zur alten Regelung der Landesverfassung sinnvoll und hinreichend für eine bessere Finanzpolitik in Hessen wäre.

Eine Regelung der Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung wäre verzichtbar, so lange es eine landesgesetzliche Grundlage für die in Art. 109 genannten Ausgestaltungsmerkmale der Schuldenbremse gibt. Insofern stellt sich die Frage, ob es tatsächlich der Rückkehr zur alten Regelung in der Landesverfassung bedarf oder ob nicht eine komplette Streichung angebracht wäre. Die alte Formulierung, die u.a. auf „werbende Zwecke“ abstellt, könnte rechtliche Interpretationsfragen aufwerfen. Eine Alternative bestünde in einer offeneren Formulierung, etwa der Art, dass die Verschuldungsmöglichkeiten sich nach den entsprechenden Vorschriften des Grundgesetzes richten. Dies wäre auch zielführender für den Fall, dass es perspektivisch zu Änderungen an der Schuldenbremse im Grundgesetz kommt.

Von zentraler Bedeutung für die rechtliche Umsetzung und die dadurch entstehenden finanzpolitischen Möglichkeiten wird jedoch immer ein sachgerecht formuliertes Ausführungsgesetz sein. Es ist ein Manko des Antrags, dass diesbezüglich keine Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden; obwohl einige Probleme des geltenden Gesetzes seit langem bekannt sind (Truger 2013 und 2017).

Literatur

Blanchard, O. (2019): Public debt and low interest rates, American Economic Review 109 (4): 1197–1229.

Blesse, S., Heinemann, F., Janeba, E, Nover, J. (2021): Landtagspolitiker stehen zur Schuldenbremse bei wachsender Unterstützung für Investitionsklausel. Ergebnisse einer Umfrage zur grundgesetzlichen Schuldenbremse und möglichen Reformansätzen. ZEW-Kurzexpertise Nr.21-01, 04. Januar 2021.

Rietzler, K. / Truger, A. (2019): Is the “Debt Brake” Behind Germany’s Successful Fiscal Consolidation? In: Revue de l‘OFCE 2019, Supp. 2: 11–30.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

SVR (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schnabel, I., Truger, A. (2019): Eine andere Meinung, in: SVR (2019): 298ff.

Truger, A. (2013): Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse: Spielräume von Grundgesetz und Landesverfassung zum Wohle Hessens nutzen. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Berlin, 29.5.2013.

Truger, A. (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 138, Arbeiterkammer Wien.

Truger, A. (2017): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht erforderlich – vom Grundgesetz gewährte Spielräume nutzen. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im NRW-Landtag am 24. Januar 2017 zum Gesetzentwurf „Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht“ der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/13315, Berlin, 20.1.2017.

Truger, A. und Will, H. (2012): “The German ‘debt brake’: A shining example for European fiscal policy?“, Revue de l’OFCE Debates and Policies, The Euro Area In Crisis, 127, 2013: 155-188.

Wissenschaftlicher Beirat (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen enstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at
Alle Ausgaben von ifso expertise
uni-due.de/soziooekonomie/expertise

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ifso institut für sozioökonomie

Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License